Vollziehende Gewalt - Teil 2

Vollziehende Gewalt - Teil 2

- Vollziehende Gewalt - Teil 2
  - 6. Einzelne Verwaltungstypen
    - 6.1 Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Bundesbehörden
      - 6.1.1 Die reine Ministerialverwaltung
      - 6.1.2 Die Verwaltung durch Bundesoberbehörden
      - 6.1.3 Die körperschaftliche Bundesverwaltung
      - 6.1.4 Die Ministerialverwaltung mit eigenem Unterbau
      - 6.1.5 Besondere bundeseigene Verwaltung
    - 6.2 Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Landesbehörden
      - 6.2.1 Die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder
      - 6.2.2 Die Ausführung der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes
    - 6.3 Die Ausführung von Landesgesetzen durch Landesbehörden
    - 6.4 Die Verteilung der Verwaltungsausgaben und Haftung
  - 7. Die Verwaltung bei Gemeinschaftsaufgaben
    - 7.1 Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben im Sinne des Grundgesetzes
    - 7.2 Die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben
    - 7.3 Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben
  - 8. Zusammenfassung
  - 9. Literaturverzeichnis

Impressum
Quellennachweis

Vollziehende Gewalt - Teil 2

Wolfgang Kirk

UBWV 11/1988, S. 392-398

Grundsatz der Gewaltenteilung, Begriff der Verwaltung, Kompetenzverteilung auf Bund und Länder, einzelne Verwaltungstypen

Teil 2

von Wolfgang Kirk

Hinweis: Bei diesem Text handelt es sich um eine für die Bildschirmansicht optimierte Version. Das Ursprungslayout wurde dabei verändert, die Rechtschreibung und die Seitenumbrüche jedoch beibehalten. Die Zitierfähigkeit ist somit gewährleistet.

[392]

6. Einzelne Verwaltungstypen

Als Verwaltungstypen bezeichnet man die Modelle, nach denen die Bundes- und Landesexekutive im Bereich der Verwaltung, insbesondere beim Gesetzesvollzug, einander zugeordnet bzw. voneinander abgegrenzt sind. Sie werden danach unterschieden, ob der Bund oder die Länder die Verwaltungstätigkeit ausübt und wie die Aufsichts- und Weisungsrechte geregelt sind.

Daraus folgen vier Möglichkeiten des behördlichen Gesetzesvollzugs, und zwar

1. die Ausführung von Bundesgesetzen durch Bundesbehörden
2. die Ausführung von Bundesgesetzen durch Landesbehörden
3. die Ausführung von Landesgesetzen durch Landesbehörden
4. die Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden.

Allerdings ist die letzte Möglichkeit, nämlich die Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden nicht zulässig (BVerfGE 12, 221). Die Ausführung der Landesgesetze durch Landesbehörden schließlich ist in den Landesverfassungen geregelt.

[393]

Der 8. Abschnitt des GG befaßt sich folgerichtig nur mit der Ausführung von Bundesgesetzen durch Bundes- bzw. Landesbehörden.

6.1 Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Bundesbehörden

Das GG läßt die Verwaltung des Bundes durch die Ministerien führen (sogenannte Ministerialverwaltung). Der Bund hat hier umfassende Verwaltungskompetenz. Die Bundesregierung (BReg.) erläßt allgemeine Verwaltungsvorschriften (AVV) und regelt die Einrichtung der Behörden (Art. 86 GG).

Die Minsterialverwaltung des Bundes läßt sich in vier verschiedene Organisationsformen unterscheiden, nämlich in

1. die reine Ministerialverwaltung

2. die Verwaltung durch Bundesoberbehörden
3. die körperschaftliche Bundesverwaltung
4. die Ministerialverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau.

6.1.1 Die reine Ministerialverwaltung

Bei dieser Organisationsform werden alle im Ressort anfallenden Aufgaben durch das Ministerium wahrgenommen. Es gibt keine nachgeordneten oder untergeordneten Behörden. Ein Beispiel hierfür ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Im Grundgesetz ist diese Organisationsform nicht geregelt. Sie ist nur zulässig, wenn dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für ein Sachgebiet zusteht (vgl. dazu Art. 73 und 74 GG). Bei dringendem Bedarf können Mittel- und Unterbehörden errichtet werden, wenn neue Aufgaben erfüllt werden müssen (Art. 87 III S. 2 GG).

6.1.2 Die Verwaltung durch Bundesoberbehörden

Es handelt sich hierbei um die Einrichtung von Behörden, denen Aufgaben übertragen werden, die nicht mehr allein durch das Ministerium erledigt werden können. Diese Behörden sind organisatorisch, aber nicht rechtlich

selbständig. Sie unterliegen den Weisungen des Ministeriums und sind zuständig für das gesamte Bundesgebiet. Beispiele hierfür sind das Bundesverwaltungsamt oder das Kraftfahrtbundesamt. Nach Art. 87 III S. 1 GG können solche selbständigen Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz errichtet werden, wenn der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Sachgebiet besitzt.

6.1.3 Die körperschaftliche Bundesverwaltung

Der Bund kann zur Aufgabenerfüllung Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts einrichten. Es handelt sich um Verwaltungseinheiten, die nicht nur organisatorisch sondern auch rechtlich verselbständigt sind. Sie besitzen eine größere Selbständigkeit als die Bundesoberbehörden.

Diese Organisationsform ist vorgeschrieben für die sozialen Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Als Beispiele sind zu nennen, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte oder die Bundesanstalt für Arbeit. Grundlage hierfür ist Art. 87 II GG.

Auch die Bundesbank als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts ist dieser Organisationsform zuzurechnen (Art. 88 GG i. V. m. § 2 Gesetz über die Deutsche Bundesbank). Die körperschaftliche Bundesverwaltung kann teilweise eine Beteiligung der Betroffenen an der Verwaltung ermöglichen (=Selbstverwaltung). Es gibt aber auch Körperschaften etc. ohne Selbstverwaltungsrecht.

Neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts können durch Bundesgesetz errichtet werden, wenn dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

6.1.4 Die Ministerialverwaltung mit eigenem Unterbau

Neben der reinen Ministerialverwaltung kann die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt werden. Der Behördenaufbau ist dreistufig. Man unterscheidet:

1. Zentrale Bundesbehörden, das sind die obersten und die oberen Bundesbehörden

   a. Oberste Bundesbehörden sind der Bundespräsident mit dem Bundespräsidialamt, die BReg. als Kollegium, der

Bundeskanzler mit dem Bundeskanzleramt, die Bundesminister mit den Bundesministerien und der Bundesrechnungshof.

b. Obere Bundesbehörden, s. Abschn. 6.1.2

2. Mittlere Bundesbehörden - Bundesmittelbehörden - Sie sind einer obersten Bundesbehörde (Minister) unmittelbar nachgeordnet und für einen größeren Teil des Bundesgebietes zuständig, z.B. Oberpostdirektionen, Oberfinanzdirektionen, Landesarbeitsämter, Wehrbereichsverwaltungen. Die Bundesmittelbehörden führen grundsätzlich nur bundeseigene Verwaltung aus, können jedoch auch Aufsichtsfunktionen des Bundes gegenüber den Ländern wahrnehmen, wie z.B. die Oberfinanzdirektionen.

3. Untere Bundesbehörden- Bundesunterbehörden - Sie sind einer obersten Bundesbehörde (Minister) mittelbar nachgeordnet und für einen kleineren Teil des Bundesgebietes zuständig, z.B. Postämter, Hauptzollämter, Kreiswehrersatzämter.

Diese Organisationsform ist für wenige Bereiche vom GG zugelassen, und zwar

1. nach Art. 87 I GG für

- den Auswärtigen Dienst (Auswärtiges Amt, Botschaften, Konsulate)
- die Bundesfinanzverwaltung (Bundesminister der Finanzen, Oberfinanzdirektionen, Hauptzollämter)
- die Bundesbahn (Bundesminister für Verkehr, Bundesbahndirektionen, Betriebs- und Verkehrsämter)
- die Bundespost (Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Oberpostdirektionen, Hauptpostämter)
- die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung (Bundesminister für Verkehr, Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, Wasser- und Schiffahrtsämter)

2. nach Art. 87b GG für die Wehrverwaltung des Bundes (Bundesminister der Verteidigung, Wehrbereichsverwaltungen, Kreiswehrersatzämter).

Die Mittel- und Unterbehörden unterliegen dem Weisungsrecht des zuständigen Ministers. Sie können gern. Art. 87 III S. 2 GG durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates (BRat) neu errichtet werden, wenn dafür ein dringender Bedarf besteht.

6.1.5 Besondere bundeseigene Verwaltung

Für bestimmte Aufgaben läßt das GG die Errichtung von Bundesbehörden und die Organisationsform offen. Hierzu zählt die bundeseigene Verwaltung im polizeilichen Bereich und die bundeseigene Verwaltung mit Übertragungsmöglichkeiten.

6.1.5.1 Bundeseigene Verwaltung im polizeilichen Bereich

Nach Art. 87 I S. 2 GG können durch Bundesgesetz Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.

Für die hier genannten Behörden und Behördenarten gilt, daß ihre Einrichtung nicht zwingend vorgeschrieben ist, wie bei Art. 87 I S. 1 GG (s. Abschn. 6.1.4). Die Errichtung muß durch Bundesgesetz erfolgen.

Nach dem Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom 18.8.1972 (BGBl I S.1834) ergibt sich ein dreistufiger Aufbau der Bundesgrenzschutzbehörden (Bundesminister

des Innern, Grenzschutzkommandos, Grenzschutzleitstellen).

[393]

Eine Zentralstelle ist zuständig im gesamten Bundesgebiet und hat darüber hinaus Koordinationsfunktion, z.B. das Bundesamt für Verfassungsschutz. Seine Zuständigkeiten ergeben sich aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern vom 27.9.1950 (BGBII S. 682).

Eine Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen ist bis heute nicht eingerichtet worden. Diese Aufgaben nimmt das Bundeskriminalamt wahr (§ 2 Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes in der Fassung vom 29. 6. 1973).

6.1.5.2 Bundeseigene Verwaltung mit Übertragungsmöglichkeiten

Nach Art. 87 I S.1 i. V. m. 89 II GG kann die Verwaltung der Bundeswasserstraßen unter bestimmten Voraussetzungen als Auftragsverwaltung den Ländern übertragen werden. Dies gilt auch für die Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d II GG).

Eine besondere Regelung gilt für die Wehrverwaltung des Bundes: Nach Art. 87b I S. 1 und 2 GG wird sie in

bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt und dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte. Bestimmte andere Aufgaben können ihr nach Art. 87 b S. 3 und 4 GG übertragen werden. Außerdem können nach Art. 87b II S. 1 GG Bundesgesetze, die der Verteidigung und dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen, anordnen, daß sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden.

Nach § 14 I Wehrpflichtgesetz (WPflG) werden die Aufgaben des Wehrersatzwesens in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (=Wehrersatzbehörden) ausgeführt, während die Erfassung der Wehrpflichtigen durch die Länder als eigene Angelegenheit wahrgenommen wird (§ 15 III WPflG).

6.2 Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Landesbehörden

Im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen durch Landesbehörden gibt es zwei Modelle, die das GG als Verwaltungstypen zuläßt, nämlich

1. die Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder (Art. 84 GG) und
2. die Ausführung im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG).

[394]

In beiden Fällen handelt es sich um Vollzug der Bundesgesetze durch die Landesverwaltung, die in den einzelnen Länderverfassungen geregelt ist.

Der Bund ist nach dem Willen des GG nur ausnahmsweise berechtigt generelle Vollzugsvorschriften zu erlassen:

»Handelt es sich um Gebiete, auf denen den Ländern das alleinige Gesetzgebungsrecht (also ohne konkurrierende Gesetzgebung des Bundes) zusteht, so hat der Bund auf sie keinen rechtlichen Einfluß, außer beim Vorliegen von Gemeinschaftsaufgaben«**1**.

In diesem Fall kann auch ein Bundesgesetz dem zuständigen Bundesminister keine Zuständigkeiten einräumen (z.B. Beschwerdeentscheidungen, Ausnahmegenehmigungen etc.).

»Hat der Bund dagegen die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung, so räumt ihm das GG für diese Gebiete unter bestimmten Voraussetzungen Befugnisse ein, die Verwaltung der Länder zu beaufsichtigen«**2**,

nämlich durch

1. den Erlaß von A VV durch die BReg. mit Zustimmung des BRates (Art. 84 II, 85 II GG)
2. die Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens durch Bundesgesetz mit Zustimmung des BRates (Art. 84 I, 85 I GG)
3. das Weisungsrecht (Art. 84 V, 85 III GG)
4. die Aufsicht des Bundes (Bundesaufsicht), wenn ein förmliches Bundesgesetz in Kraft ist (Art. 84 III, 85 IV GG) durch Mängelrüge oder Entsendung von Beauftragten in das Land oder Kombination beider Möglichkeiten[3].

6.2.1 Die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder

Dieser Verwaltungstyp ist nach Art. 83 GG der Regelfall, wenn die Verfassung nichts anderes bestimmt. Man bezeichnet diese Organisationsform auch als Bundesaufsichtsverwaltung. Die Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 84 I Halbsatz 2 GG). »Einrichtung der Behörden umfaßt nach überwiegender

Ansicht auch die Errichtung von Behörden«[4]. Dieser Begriff umfaßt demnach

1. die Errichtung der Behörden, also die Entscheidung, daß eine bestimmte Behörde ins Leben gerufen werden soll
2. die Einrichtung der Behörden, d. h. die Regelung von Aufbau, Sitz, Personalbestand, Ausstattung usw. und
3. die Zuweisung der Aufgaben (z.B. aufbestehende Behörden oder auf Beliehene) und die Abgrenzung der Zuständigkeiten[5].

Nach Art. 84 I Halbsatz 3 GG kann aber auch durch Bundesgesetz mit Zustimmung des BRates bestimmt werden, daß der Bund Behörden schafft und das Verwaltungsverfahren regelt. Sollen Gemeinden Bundesgesetze vollziehen, ist zu beachten, daß nach Art. 70 GG für das Gemeinderecht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (BVwVfG) vom 25. 5. 1976 - BGBl I S. 1253 - ist am 1. 1. 1977 in Kraft getreten und gilt unter bestimmten Voraussetzungen auch bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (§ 1 II BVwVfG).

Die BReg. kann mit Zustimmung des BRates AVV erlassen (Art. 84 II GG). Der Begriff »Verwaltungsvorschrift« wird wie

folgt definiert:

»Unter Verwaltungsvorschriften versteht man heute solche Regelungen, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden oder Bedienstete ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung (z.B. Gesetzesvollzug, Ermessensausübung, Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen«**6**.

Nach Art. 84 III GG übt die BReg. die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze rechtmäßig ausführen. Die Bundesaufsicht ist beschränkt auf die Rechtskontrolle, d. h. auf die Gesetzmäßigkeit der Ausführung durch die Länder. Sie ist darauf gerichtet, ob die Vorschriften des auszuführenden konkreten Bundesgesetzes eingehalten sind und ob die Länder die Bundesgesetze insgesamt dem geltenden Recht gemäß ausführen. Zur Durchführung der Aufsicht kann die BReg. Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit Zustimmung dieser Landesbehörden oder des BRates auch zu den nachgeordneten Behörden. Mängelrügen werden auf Antrag der BReg. oder des betroffenen Landes vom BRat entschieden (Art. 84 IV S. 1 GG). Gegen die Entscheidung des BRates ist die Anrufung des BVerfG zugelassen (Art. 84 IV S. 2 GG). Das Weisungsrecht in Einzelfällen steht der

BReg. nur zu, wenn es ihr durch Bundesgesetz mit Zustimmung des BRates verliehen ist (Art. 84 V S. 1 GG). Nach Art. 84 V. S. 2 GG sind einzelne Weisungen grundsätzlich an die obersten Landesbehörden zu richten, außer in dringenden Fällen.

6.2.2 Die Ausführung der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes

Bei diesem Verwaltungstyp führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes durch. Dabei ist folgendes zu beachten:

»Die Landesverwaltung im Auftrag des Bundes ist in Wahrheit eine Landesverwaltung nach Weisung des Bundes. Der Bund erteilt nämlich keine Aufträge an die Länder (und es gibt weder Selbstverwaltungs- noch Auftragsangelegenheiten des Landes), aber er kann Weisungen erlassen. Diese Form der Verwaltung ist nur in den im GG ausdrücklich vorgesehenen Fällen zulässig«[7].

Diese Organisationsform wird auch als Bundesauftragsverwaltung bezeichnet.

6.2.2.1 Bereiche der Bundesauftragsverwaltung

Das GG schreibt diese Form in folgenden Bereichen zwingend vor:

1. für die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie nicht auf Antrag des Landes in bundeseigene Verwaltung übernommen werden (Art. 90 II, III GG)
2. für die Finanzverwaltung, soweit die Steuern ganz oder zum Teil dem Bund zufließen (Art. 109 II GG)
3. in allen Fällen, in denen ein Bundesgesetz bestimmt, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt (Art. 104 a III S. 2GG).

In folgenden Fällen ermächtigt das GG den Bund, die Bundesgesetze durch die Bundesauftragsverwaltung ausführen zu lassen:

1. durch Zustimmungsgesetz
    - auf dem Gebiet der Kernenergie (Art. 87 c GG)
    - für die Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87 d II GG)
    - auf dem Gebiet des Lastenausgleichs für Ausgleichsleistungen (Art. 120 a GG)
    - für die Verwaltung von Steuern, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird (Art. 108 IV S. 1 GG)
    - auf dem Gebiet der Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung (Art. 87 b II S. 1 GG).
2. auf Antrag eines Landes

- für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen, soweit sie im Gebiet eines Landes liegen (Art. 89 II S. 3 GG)
- Berührt eine Wasserstraße das Gebiet mehrerer Länder, so kann der Bund das Land beauftragen, für das die beteiligten Länder es beantragen (Art. 89 II S. 4 GG).

6.2.2.2 Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes

Die Errichtung der Behörden ist grundsätzlich eine Angelegenheit der Länder, soweit nicht durch Bundesgesetz mit Zustimmung des BRates etwas anderes bestimmt wird (Art. 85 I GG). Für die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten kann die BReg. einheitliche Regelungen treffen (Art. 85 II S. 2 GG). Die Leiter der Mittelbehörden sind im Einvernehmen mit der BReg. zu bestellen (Art. 85 II S. 3 GG). Außerdem kann die BReg. mit Zustimmung des BRates AVV erlassen (Art. 85 II S. 1 GG).

Nach Art. 85 IV S. 1 GG umfaßt die Bundesaufsicht die Recht- und Zweckmäßigkeitskontrolle. Zur Durchführung kann die BReg. einen Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Landesbehörden entsenden (Art. 85 IV S. 2 GG).

[395]

Die zuständigen obersten Bundesbehörden (s. Abschn, 6.1.4) haben Weisungsrecht (= allgemeines oder Einzelweisungen) gegenüber den Landesbehörden (Art. 85

III S. 1 GG). Solche Weisungen sind grundsätzlich an die obersten Landesbehörden zu richten, außer in dringenden Fällen (Art. 85 III S. 2 GG). Außerdem ist der Vollzug durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen (Art. 85 III S. 3 GG).

6.3 Die Ausführung von Landesgesetzen durch Landesbehörden

Dieser Verwaltungstyp ist im GG nicht geregelt. Er ergibt sich aus Art. 30 GG. Seine Einzelheiten sind in der jeweiligen Landesverfassung geregelt. Es handelt sich hierbei um Verwaltungsangelegenheiten der Länder, die von Behörden der Landesverwaltungen wahrgenommen werden. Dem Bund stehen hier keine Rechte zu. Die Länder müssen das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens beachten. Auf diese Form des Gesetzesvollzugs soll hier nicht näher eingegangen werden.

6.4 Die Verteilung der Verwaltungsausgaben und Haftung

Nach Art. 104a I GG müssen der Bund und die Länder grundsätzlich ihre Verwaltungsausgaben(= -kosten) selbst tragen, wenn nichts anderes bestimmt ist.

Bei der Auftragsverwaltung trägt der Bund die dadurch entstehenden Kosten (Art. 104a II GG), d. h. nur die Sachausgaben. »Die laufenden Behördenkosten in persönlicher und sachlicher Hinsicht tragen dagegen die Länder«[8] (Art. 104a V S. 2 GG).

Im übrigen tragen der Bund und die Länder die jeweiligen Sach- und Behördenkosten selbst und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung (Art. 104a V S. 1 GG).

Von der Ermächtigung in Art. 104a V S. 2 GG zur Regelung dieser Angelegenheiten durch Bundesgesetz mit Zustimmung des BRates ist bisher noch kein Gebrauch gemacht worden.

7. Die Verwaltung bei Gemeinschaftsaufgaben

Durch das 21. Gesetz zur Änderung des GG (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969 (BGBl I S. 359), in Kraft getreten am 1. 1. 1970, ist der Abschnitt VIII a - Gemeinschaftsaufgaben - in die Verfassung eingefügt worden.

Diese Verfassungsänderung trägt dem Umstand Rechnung, daß die Trennung zwischen Bundes- und

[396]

Landesverwaltung gemeinschaftliches Handeln verhindert und oft zu einem Gegeneinander führt und damit die Erfüllung überregionaler, die Ländergrenzen überschreitender Aufgaben erschwert.

»Aus der Numerierung des neuen Abschnitts geht rein äußerlich hervor was der Inhalt bestätigt, nämlich daß es sich bei den Gemeinschaftsaufgaben um Verwaltungsaufgaben handelt, die nicht in der Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 83 ff. GG besteht**9**,

An dieser Stelle soll deshalb der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben näher erklärt werden:

»Gemeinschaftsaufgaben insgesamt, sind Aufgaben, die nach der regulären Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes an sich von den Ländern oder teilweise vom Bund und den Ländern auszuführen sind und bei denen Bund und Länder hinsichtlich der sachlichen Wahrnehmung und der Finanzierung in bestimmtem Umfang zusammenwirken«**10**.

Man unterscheidet zwischen Gemeinschaftsaufgaben im engeren (Art. 91a GG) und weiteren (Art. 91b GG) Sinne. Die Verwaltungstätigkeit bei den Gemeinschaftsaufgaben läßt sich unterteilen in**11**

1. die Auswahl eines Vorhabens für die Erfüllung als Gemeinschaftsaufgabe und die Aufnahme des Vorhabens in die Rahmenplanung (Art. 91a I, II S. 1, III GG) oder die Vereinbarung des Zusammenwirkens (Art. 91b S. 1 GG)
2. die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a II S. 2, 91a V, 91b S. l GG)
3. die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a IV, 91b S. 2 GG).

7.1 Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben im Sinne des Grundgesetzes

Die Gemeinschaftsaufgaben im engeren Sinn sind in Art. 91a GG definiert. Der Bund soll in den dort abschließend aufgezählten Bereichen dann bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirken, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.

Dabei müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit der Bund bei der Erfüllung mitwirken darf:

- die Aufgaben müssen für die Gesamtheit bedeutsam sein
- und die Mitwirkung des Bundes ist zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich.

Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen; dies ergibt sich aus der Verwendung des Bindewortes »und« in der Verfassungsbestimmung.

Nach Art. 91b GG können Bund und Länder bei den dort genannten Aufgaben zusammenwirken, wenn diese Aufgaben von überregionaler Bedeutung sind (= Gemeinschaftsaufgaben im weiteren Sinne). Hier ist keine Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich.

7.2 Die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben umfassen folgende Aufgabenbereiche:

1. nach Art. 91a GG
    - Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
    - Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
    - Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
2. nach Art. 91b GG - Bildungsplanung,

    - Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung.

Nach Art. 91a II GG werden die in Absatz 1 genannten Gemeinschaftsaufgaben durch zustimmungsbedürftige Bundesgesetze näher bestimmt. Diese sind inzwischen ergangen und zwar

- das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen« (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1.9.1969 (BGBl I S. 1556) mit Änderungen,
- das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« vom 6.10.1969 (BGBl I S. 1861) mit Änderungen,
- das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe » Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« vom 3. 9. 1969 (BGBl I S. 1573) mit Änderungen.

Das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern auf Grund von Vereinbarungen (Art. 91b S. 1 GG Verwaltungsabkommen) ist bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch die Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung geregelt

(bekanntgemacht im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1980, 2158).

Die o. a. Ausführungsgesetze enthalten den sachlichen Inhalt der genannten Gemeinschaftsaufgaben. Außerdem enthalten sie allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung (Art. 91a II GG) und Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung (Art. 91a III S. 1 GG).

7.3 Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben

Nach Art. 91 IV S. 1 GG trägt der Bund in folgenden Aufgabenbereichen die Hälfte der Ausgaben (= 50 %), nämlich

- beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken
- bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Bei der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes trägt der Bund mindestens die Hälfte der Kosten (Art. 91a IV S. 2 Halbsatz 1 GG). Die Beteiligung des Bundes ist für alle Länder einheitlich festzusetzen (Art. 91a IV S. 2 Halbsatz 2 GG). Nach Art. 91a IV S. 3 GG regeln die Ausführungsgesetze die Einzelheiten hierzu. Der Umfang

der Leistungen für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben bleibt der haushaltsmäßigen Festsetzung durch die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder vorbehalten (Art. 91a IV S. 4 GG).

Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91b S. 1 GG wird jeweils in den Verwaltungsabkommen geregelt (Art. 91b S. 2 GG).

8. Zusammenfassung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat (Art. 20 I GG). Im Bundesstaat behalten die Gliedgemeinschaften durch den bundesmäßigen Zusammenschluß zur Zentral- oder Gesamtgemeinschaft ihre individuellen Eigenarten. Staatliche Aufgaben sind zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten aufgeteilt. Beide müssen bei der Erledigung der staatlichen Aufgaben zusammenwirken, aufeinander Rücksicht nehmen, sich aber auch gegenseitig kontrollieren und wechselseitig begrenzen.

Der föderative Charakter wird auch sichtbar in verschiedenen Verwaltungen der Bundesrepublik Deutschland. Bund und Länder haben ihre eigenen Verwaltungen mit jeweils eigenem Personal als Bundes- oder Landesbeamte, Angestellte oder Arbeiter des Bundes oder der Länder. Diese Verwaltungstrennung wird nur bei den

Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG) aufgehoben, aber nur insoweit, als der Bund und die Länder in bestimmtem Umfang zusammenwirken.

Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation sind in der letzten Zeit Probleme im Verhältnis zwischen Bund und den Ländern aufgetreten. Der Bund will sich aus den Gemeinschaftsaufgaben zurückziehen (z.B. beim Hochschulbau); die Länder beklagen die »Flut an Bundesgesetzen«. Außerdem hat sich die Diskussion über die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung in die Öffentlichkeit ausgeweitet. In diesem Zusammenhang wird Kritik an der wirtschaftlichen Betätigung des Staates geübt.

Nach meiner Auffassung werden sich in den nächsten Jahren zwar keine grundlegenden Veränderungen, aber jedoch mindestens Änderungen im Verständnis über die öffentliche Verwaltung allgemein ergeben.

9. Literaturverzeichnis

Aschl, Albert. Staats- und Verfassungsrechtliches Lexikon. 3. Auflage. Regensburg: Walhalla u. Praetoria Verlag, 1980, 465 S.

v. Braunmühl, Claudia. Gewaltenteilung. Hg. Axel Görlitz. Handlexikon zur Politikwissenschaft, Band 1. Reinbek

bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1973, S.135-140.

Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang. Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Auflage. Berlin: deGruyter, 1979. 536 S.

[397]

Euchner, Walter. Staat. Hg. Axel Görlitz. Handlexikon zur Politikwissenschaft, Band 2. Reinbek bei Hamburg:

RowohltTaschenbuch Verlag, 1973. S. 427-432.

Herzog, Roman. Allgemeine Staatslehre. Lehrbücher des öffentlichen Rechts, Band 1. Frankfurt a. M.: Athenäum Verlag, 1971. 425 S.

Hesse, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 10. Auflage. Heidelberg/ Karlsruhe: C. F. Müller Verlag, 1977. 323 S.

Lange, Heinrich / Köhler, Helmut. BGB-Allgemeiner Teil. 17. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1980. 448S.

Maunz, Theodor. Deutsches Staatsrecht. 22. Auflage.

München: Verlag C. H. Beck, 1978. 456 S.

Maurer, Hartmut. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1982. 632 S.

Model, Otto/Müller, Klaus. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 9. Auflage. Köln: Carl

Heymanns Verlag, 1981. 686 S.

Mösner, Jörg Manfred. Staatsrecht. Düsseldorf: Werner Verlag, 1977. 205 S.

Ronellenfitsch, Michael. Die Mischverwaltung im Bundesstaat. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 227. Diss. Heidelberg 1974. Berlin: Duncker und Humblot, 1975. 287 S.

Steinebach, Nikolaus. Verwaltungsbetriebslehre. Hrsg. Karl-Heinz Mattem/ Hubert Reinfried. Das Verwaltungsstudium in Grundrissen, Band 6. 12 Bände. Regensburg: Walhalla und Praetoria Verlag, 1980. 248 S.

Thiemeyer, Theo. Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe.

Hg. Ernesto Grassi. Rororo Studium, Nr. 82. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1975. 319 S.

Warbeck, Hans Joachim. Verwaltungslehre: Organisation, Funktionen und Arbeit der öffentlichen Verwaltung. Hg. Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes. Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Nr. 72. Bonn - Bad Godesberg: Deutscher Beamtenverlag, 1979.116S.

Wolff, Hans-Joachim/Bachof, Otto. Verwaltungsrecht 1. 9. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1974. 623 S. ders., Verwaltungsrecht II. 4. Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 1976. 620 S.

Impressum

Verlag Wolfgang Kirk, Essen
ISNI 0000 0004 5907 4303
©2020 Wolfgang Kirk

Lizenz

Dieses Werk ist lizenziert unter einer **Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz**. Ausgenommen von dieser Lizenz sind alle Nicht-Text-Inhalte wie Fotos, Grafiken und Logos.

BibTeX

Quellennachweis

1. Maunz, T., Deutsches Staatsrecht, 22. Auflage, München 1978, S.265.↩
2. Ebenda, S. 266.↩
3. Vgl. Ebenda, S. 266f.↩
4. Schunck/deClerck, Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 9. Auflage, Siegburg 1980, s. 286.↩
5. Vgl. Model/Müller, GG, a.a.O., S. 489.↩
6. Ossenbühl in Erichsenl Martens, Allg. Verwaltungsrecht a.a.O., S. 78.↩
7. Maunz, T., Deutsches Staatsrecht, a.a.O., S. 267.↩
8. Model/Müller, GG, a.a.O., S. 571.↩
9. Ronellenfitsch, Michael, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, »Diss.« Heidelberg 1974, Berlin 1975, S. 175.↩
10. Ebenda, S. 177.↩
11. Vgl. Ebenda, S. 176.↩